

Sentencia C-034/14

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Pruebas/ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Reglas generales sobre el decreto de pruebas

ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECIDE SOLICITUD DE PRUEBAS-Improcedencia de recursos

DEBIDO PROCESO-Contenido y alcance

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Facultad de aportar y controvertir las pruebas

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Definición/DEBIDO PROCESO-Se extiende a toda clase de actuaciones administrativas

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Jurisprudencia constitucional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Distinción entre garantías previas y garantías posteriores

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

EXTENSION DE GARANTIAS DEL DEBIDO PROCESO AL AMBITO ADMINISTRATIVO-No implica que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública

La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Función

DEBIDO PROCESO JUDICIAL-Imposibilidad de realizar traslación mecánica de sus contenidos al debido proceso administrativo

La imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que éste último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública.

DEBIDO PROCESO-Ambito de desarrollo/DEBIDO PROCESO-Garantías mínimas/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Característica de especial relevancia en la Constitución

DERECHO A APORTAR Y CONTROVERTIR PRUEBAS-Componente del derecho fundamental al debido proceso/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Involve los derechos de defensa y contradicción

ESTRUCTURA PROBATORIA DE LOS PROCESOS JUDICIALES-Contenido

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS-Alcance/POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS-Límites

El Legislador tiene la potestad de transformar en leyes de la República sus decisiones políticas, mediante la discusión democrática. Sin embargo, está sujeto al respeto por las normas de la Constitución Política y muy especialmente a asegurar la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales; y corresponde al Tribunal Constitucional evaluar el respeto

de esos principios mediante análisis de razonabilidad y proporcionalidad de las decisiones legislativas. Además de este panorama general sobre la cláusula general del Congreso, existen escenarios específicos en los que la Constitución prevé expresamente la necesidad de un desarrollo legislativo, o incluso establece reserva para el desarrollo de determinados temas, en cabeza del Legislador, lo que excluye la participación de otras autoridades en el desarrollo de esas materias. En esos espacios, el margen de acción del Legislador es aún más amplio, como lo ilustran especialmente los ámbitos tributario y penal. En la misma dirección, la Corporación ha explicado que corresponde al Legislador el desarrollo del debido proceso, mediante la definición legal de las normas que estructuran los procedimientos judiciales y administrativos, ámbito en el que le corresponde establecer su objeto, etapas, términos, recursos, y demás elementos propios de cada actuación. En la sentencia C-598 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV. María Victoria Calle Correa), expresó la Corte: “Se ha entendido, entonces, que en materia de procedimientos la libertad de configuración posee mayor amplitud que en otros ámbitos, pues así lo disponen los artículos 150 constitucional, numeral 1 y 2, en concordancia con los artículos 29,86,87,228 y 229 constitucionales, que lo facultan para establecer requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, etc., de manera que el Legislador puede regular el derecho de acceso a la administración de justicia pero no tornarlo ilusorio, “razón por la que se exige que las restricciones que en virtud de esa potestad legislativa se lleguen a imponer, deben ser proporcionales frente a este derecho fundamental y al principio constitucional consagrado en el artículo 238, según el cual lo sustancial debe primar sobre lo formal”. En ese marco, es posible concluir que (i) el Legislador posee una facultad de configuración de procedimientos administrativos de especial amplitud; (ii) dentro de esa potestad se incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos; (iii) la regulación de esos procedimientos no puede desconocer los mínimos expresamente establecidos en la Constitución (artículo 29 y 228) y la jurisprudencia constitucional; (iv) además de esos mínimos, la regulación legislativa debe respetar los principios superiores de la Constitución, aspecto que (iv) corresponde verificar a este Tribunal, cuando así lo requiera fundadamente un ciudadano, y bajo los lineamientos de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

PROCESO JUDICIAL Y PROCESO ADMINISTRATIVO-Distinción/CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS-Respeto por el principio democrático/CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS-Test de razonabilidad y proporcionalidad/TEST DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

Si bien una de las características más destacadas del orden constitucional adoptado en 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa, también ha señalado la Corte que su extensión y

aplicación no es idéntica a la que se efectúa en el ámbito judicial. Como se indicó en los fundamentos normativos de esta providencia, ello obedece a dos razones: La primera es que, el debido proceso judicial se encuentra ligado a la materialización de los derechos, la protección de la Constitución o de la ley; en tanto que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas de diversa naturaleza para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad. Por ello, también ha puntualizado la Corte, la segunda debe ceñirse a la vez a los artículos 29 y 209, Superiores. Además, los procesos judiciales deben otorgar una respuesta definitiva a los conflictos sociales, en tanto que las actuaciones administrativas son susceptibles de control ante la jurisdicción. Por ello, aunque el debido proceso se aplica en toda actuación administrativa o judicial, en el primer escenario ocurre bajo estándares más flexibles para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración. Así las cosas, si de una parte la disposición acusada restringe los derechos de defensa y contradicción en materia probatoria, en una etapa específica de la actuación administrativa; desde la otra orilla del conflicto, el principio democrático, la potestad de configuración legislativa y los principios de la función pública, sugieren la validez de la regulación demandada. Este tipo de conflictos, de conformidad con la jurisprudencia constitucional deben resolverse mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Referencia: expediente D-9566

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Demandante: Juan José Gómez Ureña

Magistrado Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan José Gómez Ureña presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹.

¹ En este trámite se presentó inicialmente una ponencia, a cargo del Magistrado Alberto Rojas Ríos, la cual no alcanzó la mayoría de votos en la discusión de Sala Plena. En este proyecto, sin embargo, se mantienen casi

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma y se subrayan los apartes acusados:

LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 40. *PRUEBAS*. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. **Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos.** El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al impedir la procedencia de recursos contra el auto que niegue la práctica de pruebas en desarrollo de las actuaciones administrativas vulnera el artículo 29 de la Constitución. Explica que el derecho al debido proceso incluye la garantía de presentar pruebas y no solo de controvertir las que se alleguen en contra.

En su opinión, la norma resulta además contradictoria, pues dispone que en el curso de un procedimiento administrativo se podrá aportar, pedir y practicar pruebas, pero junto a ello se establece: *contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos*. Esto indica que en el caso del acto que niegue la mencionada solicitud, no se abre el debate sobre la pertinencia y conducencia de la prueba. En este contexto, tampoco tiene sentido que se exija de las autoridades administrativas la fundamentación de sus decisiones, ya que no es posible contra-argumentar el sustento de la decisión mediante la interposición de un recurso.

Por otro lado, la ausencia de debate probatorio supone que se altera el alcance de las discusiones sobre la decisión final de la administración, tanto por vía gubernativa, como por vía judicial. Esto quiere decir que si se impide en

en su integridad los antecedentes, así como algunas consideraciones concretas de los fundamentos, relativas al derecho a probar.

algunos eventos la discusión sobre las pruebas, la controversia sobre el acto administrativo producto del procedimiento administrativo correspondiente, no podría tener la profundidad requerida.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

El ciudadano Andrés Gómez Roldán, quien actúa en nombre y representación del Ministerio del Interior, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, bajo el entendido de que el derecho fundamental al debido proceso no tiene un carácter absoluto. En efecto, el legislador está autorizado para indicar en qué casos no hay segunda instancia en cualquier tipo de procesos: *“El legislador, en el Código Contencioso Administrativo estableció que por regla general contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los recursos de reposición y apelación, lo cual significa que habrá eventos en los cuales no es procedente el recurso de apelación, según lo determine el legislador”*.

De igual manera, la intervención cita la sentencia C-561 de 1999 para estimar que si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no afecte o desconozca principios constitucionales de obligatorio cumplimiento.

Por otra parte, señala que la demanda adolece de los elementos para adelantar un juicio de constitucionalidad, pues la norma demandada establece los dispositivos para garantizar la participación en el proceso bajo la conducción del juez administrativo.

Finalmente, estima que la norma se ajusta a los presupuestos que buscan proteger y garantizar el debido proceso administrativo, pues el entramado normativo está provisto de los elementos constitucionales que permiten el acceso a la justicia y garantizan los derechos al administrado.

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Ángela María Bautista Pérez, quien actúa como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita declarar la exequibilidad del aparte normativo acusado. Indica, en primer lugar, que el actor *“fundamenta sus cargos en una interpretación incorrecta de la disposición acusada, como se evidencia en sus propias palabras, cuando señala que esta resulta contradictoria frente a otra disposición normativa inserta en el mismo inciso del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, que establece que ‘durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo*

se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales”.

Para el citado Ministerio no existe contradicción alguna entre una disposición que faculta el aporte, la solicitud o la controversia de pruebas, sin requisitos especiales, y otra que establece que la decisión del operador administrativo de practicar o no pruebas solicitadas en el proceso administrativo, no es recurrible.

De igual manera, considera que no es cierto que la disposición demandada impida el ejercicio del derecho de defensa y contradicción principalmente relacionado con la presentación y controversia de las pruebas que se alleguen en contra del ciudadano, dado que la decisión que tome el operador administrativo de acceder o no a la práctica de pruebas que se le soliciten se presume tomada en aplicación de los principios de derecho probatorio, especialmente los de pertinencia, conducencia y necesidad de la prueba.

Además, señala que la disposición normativa acusada no viola el derecho fundamental al debido proceso administrativo toda vez que *“el núcleo esencial del derecho al debido proceso administrativo, en cuanto se refiere al poder impugnar las decisiones administrativas de fondo, no se ve afectado por la disposición acusada, y que, independientemente de que la denegación o la concesión de la práctica de una prueba, en el seno del procedimiento administrativo, la decisión administrativa de fondo siempre será impugnabile, dejando incólume el núcleo duro del derecho presuntamente vulnerado por la disposición acusada”.*

Como respaldo a lo anterior, indica que al hacerse un examen del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 en su integridad, se concluye que se dan las garantías propias del debido proceso en materia probatoria, pues se consagra el derecho del administrado a pedir y aportar pruebas y el deber de la respectiva autoridad administrativa de practicarlas de oficio, a la vez que se establece la oportunidad del interesado para controvertir las pruebas aportadas o practicadas, durante todo el proceso o actuación administrativa, antes de que se dicte decisión de fondo.

Complementariamente a estas garantías procesales, el mismo Código de Procedimiento Administrativo prevee el derecho del administrado a presentar recursos de reposición y de apelación contra la decisión definitiva, pudiendo solicitar que se modifique dicha decisión, momento en el que podrá invocarse el carácter esencial de la prueba que se haya dejado de practicar, y que hubiera podido generar una decisión diferente.

Adicionalmente, aunque no procedan recursos contra el acto que decide sobre las pruebas, el Código contempla una oportunidad para que el interesado, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, pida a la Administración que corrija las irregularidades que se hayan presentado en la actuación

administrativa (art. 41), irregularidad que puede consistir en la omisión de la práctica de una prueba esencial para la decisión.

3. Intervención de la Facultad de Derecho – Universidad Libre de Bogotá D.C.

El ciudadano Jorge Kenneth Burbano Villamarín –Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá- y Gilberto Ortegón Ortegón – Profesor del Área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre-, consideran que la norma demandada debe ser declarada exequible.

En su concepto, una cosa es el procedimiento administrativo y otra el procedimiento judicial, con connotaciones distintas. La actuación administrativa pretende el cumplimiento de los principios de la función administrativa, para resolver de manera oportuna las actuaciones administrativas. Además, tiene un origen especial, que inclusive es objeto de control judicial: de existir una violación al debido proceso o expedición irregular, las decisiones pueden ser declaradas nulas con las consecuentes condenas e indemnizaciones.

Como respaldo a lo anterior, citan las sentencias C-610 de 2012² y C-640 de 2002.³ En la primera de ellas la Corporación determinó *“la imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que éste último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública”*.

Los intervinientes anotan que la norma demandada no vulnera el debido proceso como lo indica el demandante, ya que es necesario tener en cuenta las diferencias en los procedimientos administrativos y judiciales, tales como: la forma de iniciar el procedimiento, el régimen aplicable, los recursos, la revocatoria y el control de legalidad de cada actuación. En cuanto a los recursos, asunto que compete a la presente demanda, manifiestan que en la actuación administrativa los recursos contra los actos administrativos son de creación legal.

Señalan que no se vulnera el debido proceso porque en caso de existir alguna omisión, esta puede ser controlada posteriormente con los recursos administrativos y en sede jurisdiccional ante lo contencioso administrativo: *“puede ser subsanada mediante los medios de impugnación antes enunciados*

² MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

y, por el contrario, se garantiza que se profieran decisiones oportunas, sin que esté liberado de responsabilidad el funcionario que la profiera”.

Finalmente, consideran que el alcance de la previsión de recursos en materia administrativa es de libre configuración legislativa y, por tanto, no implica una violación al debido proceso.

4. Intervenciones ciudadanas

Intervención de Nelson Enrique Rueda Rodríguez

El ciudadano Rueda Rodríguez considera se debe proferir una sentencia inhibitoria. Sin embargo, en caso de que la Corporación decida pronunciarse de fondo, solicita la declaratoria de inexecutable de la norma acusada.

Según manifiesta en su escrito, el texto de la demanda cumple en principio con los requisitos de anunciar la disposición acusada y citar normativa constitucional que considera infringida, no obstante: *“en nuestro concepto no cumplió o no exhibió una verdadera argumentación jurídica de los cargos”*. Específicamente aduce que la demanda no cumple con el presupuesto de *claridad* en la medida que no sigue un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa: *“las razones anunciadas en forma vacilante y breve en los extractos de fondo no son específicas pues lejos están de definir con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política. (...) los argumentos son insuficientes en la medida en que las razones de la demanda de inconstitucionalidad no guardan relación, con la exposición de todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad”*.

Por otra parte, frente a la solicitud de inexecutable estima el ciudadano que el auto de pruebas dentro de la actuación administrativa general no es un acto preparatorio, ya que si bien puede confundirse en el sentido de que es previo al acto final, no es menos cierto que puede generar efectos jurídicos definitivos en el derecho subjetivo de los particulares, y por ello el legislador sí desbordó sus facultades y vulneró el artículo 29 constitucional al implementar la inexecutable de recursos.

En ese sentido, para el interviniente resulta ilógico que se pueda atacar en vía gubernativa el acto definitivo y así, legalizar la omisión legislativa entredicha, pues en realidad sería generar un proceso dilatorio y en contra de toda eficacia y celeridad, pues obligaría a que el particular siempre tenga que acudir a mecanismos verticales sin necesidad alguna, es decir, no sería entendible permitir que la primera autoridad decida sin fundamento alguno para luego tener que acudir al superior jerárquico a conocer de un asunto por actuaciones de trámite pero con visos sustanciales.

Finalmente, concluye con el argumento concerniente a que las decisiones de carácter probatorio en la actuación procesal administrativa sí pueden generar efectos jurídicos sobre derechos subjetivos, y por ello les son aplicables no solo los principios que rigen la función pública y en especial el de igualdad e imparcialidad, sino que adicionalmente deben buscar la efectividad de derechos fundamentales plasmados en la misma Carta.

Intervención de Harvey Darío López Cortés y Mónica Hernández Arzayús

Presentan conjuntamente escrito con el propósito de que la norma demandada sea declarada inexecutable por la Corporación puesto que en su criterio se vulneran los artículos 2º, 4º, 6º y 29 de la Constitución Política.

Señalan que la autoridad administrativa goza de una posición privilegiada, y que en la relación administración – ciudadano, las actuaciones administrativas no son omnímodas y unilaterales, sino que se encuentran sujetas a un debido proceso, el cual se aplica a toda clase de actuaciones administrativas y contiene el derecho a presentar y controvertir las pruebas que se alleguen en su contra.

Por consiguiente, indican que la norma demandada *“es una norma sospechosa al estado de cosas constitucional, pues la declaratoria de inconducencia de una prueba puede conllevar la violación del derecho de defensa y del debido proceso, con innegable perjuicio para el sujeto procesal al que se le niega la prueba. No se puede dejar al solo arbitrio de una autoridad administrativa decidir cuales pruebas considera pertinentes y cuáles no, hay que permitir que la parte afectada controvierta la decisión del funcionario ante un superior jerárquico o siquiera mediante reposición”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad número 5571, en el que solicita a la Corte que declaren exequibles las expresiones demandadas del artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En su concepto analiza, en primer lugar, una cuestión previa referente a una supuesta insuficiencia argumentativa de algunos elementos del cargo propuesto en la demanda.

En concreto, se estima que dos de los argumentos que fundamentan el cargo carecen de los mínimos argumentativos ya que para ese despacho no se presenta contradicción alguna. Además, indica que el cargo de inconstitucionalidad carece del requisito de suficiencia: *“ya que no demuestra de qué manera la aparente contradicción entre la posibilidad de aportar, pedir y practicar pruebas vulnera el artículo 29 de la Carta”*. Del mismo modo: *“el cargo no cumple con el requisito de pertinencia, ya que introduce*

razonamientos de orden puramente legal que carecen de relevancia constitucional”.

Por otra parte, respecto al análisis sobre la constitucionalidad de la norma demandada a la luz del artículo 29 constitucional, el Ministerio Público encuentra la configuración de un cargo de inconstitucionalidad adecuadamente formulado, según el cual no proceden recursos contra el acto que decide la solicitud de pruebas en el contexto del procedimiento administrativo general.

En primer lugar, considera que la decisión legislativa de no incluir la procedencia de recursos contra el acto que decide sobre la solicitud de pruebas tiene legitimidad constitucional toda vez que busca el cumplimiento de fines constitucionalmente relevantes, tales como el correcto funcionamiento de la administración pública, y en consecuencia, el cumplimiento de los fines del Estado. En segundo lugar, debido a que en materia de procedimientos, el legislador cuenta con una amplia facultad de configuración en virtud de la cual le asiste capacidad para definir las características, términos, recursos y demás aspectos que integran cada procedimiento judicial o administrativo, dentro del marco de los principios y valores y de la Constitución.

Además, no se vislumbra vulneración al derecho de contradicción probatoria por cuanto la misma norma demandada establece la posibilidad de: *“pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales”*, lo que no implica que al interesado en la práctica de una determinada prueba se le impida el derecho de contradicción. De esta manera para el Procurador General de la Nación: *“una cosa es que contra el auto que niega una determinada prueba no proceda recurso alguno, y otra muy distinta es que dentro de la práctica de la misma no se pueda ejercer el derecho de contradicción”*.

A juicio del órgano de control resultan de enorme relevancia para el examen de constitucionalidad los principios de economía, celeridad y eficacia, porque constituyen el fundamento constitucional de la improcedencia de recursos contra el acto que decide sobre la solicitud de pruebas.

En suma, la Vista Fiscal encuentra que la improcedencia de recursos contra el acto que decide la solicitud de pruebas se encuentra dentro del marco de configuración del legislador, pues: i) percibe un fin constitucionalmente legítimo, ya que el correcto funcionamiento de la administración se encuentra estrechamente ligada al cumplimiento de los fines del Estado; ii) la medida es necesaria, pues la supresión de recursos que puedan entorpecer que se profiera un acto administrativo definitivo es la única medida para asegurar los principios constitucionales de la función administrativa, en especial, los de economía, celeridad y eficacia; iii) la supresión de dichos recursos no impone una carga al administrado, porque cuenta con varios instrumentos que le permiten ejercer su derecho de defensa y contradicción tales como: a) la posibilidad de pedir, aportar y practicar pruebas sin requisitos especiales hasta

antes de que se profiera el acto definitivo; b) la admisibilidad de todos los medios de prueba en dicho trámite; c) la posibilidad de interponer recursos contra el acto definitivo para que se modifique, aclare, adicione o se revoque; d) la posibilidad de ejercer los medios de control judicial contra dicho acto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Planteamiento del caso.

2. El demandante acusa el contenido normativo del artículo 40 del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2001 [en adelante CPACA], según el cual no proceden recursos contra la actuación del funcionario que decida sobre la solicitud de práctica de pruebas, antes de que se profiera decisión de fondo.

Para el actor esta disposición vulnera el artículo 29 de la Constitución, respecto del derecho de contradicción y en lo relacionado con el “*derecho a probar*”, porque la afectación que puede sufrir un ciudadano por la decisión de la administración torna desproporcionada la restricción de controvertir la negativa de practicar una prueba. De otro lado, se afirma en la acusación que se restringe la garantía de probar situaciones fácticas en contextos de la relación entre la administración y los ciudadanos, en los que resulta de suma importancia la constatación de los hechos, pues de ellos se deriva necesariamente la decisión que adopte el funcionario.

Por su lado, la mayoría de los intervinientes, incluido el Ministerio Público, consideran que la norma es exequible, pues la restricción contemplada en la norma es razonable al tratarse del procedimiento administrativo, cuya naturaleza supone la consideración de principios relativos a la función de la administración. Explican que en este tipo de procedimientos resulta importante garantizar los principios de celeridad y eficacia de la actuación del Estado en la relación con los ciudadanos, por lo que no resulta imperativo contemplar todas y cada una de las etapas de los procedimientos judiciales. Explican que el procedimiento administrativo en su doble connotación, como forma de desarrollar la función pública y como garantía de los ciudadanos en su trato con la administración, puede carecer de etapas propias de otro tipo de procedimientos, como los judiciales, pues para ponderar estas dos dimensiones es posible que el legislador al regular estos procedimientos sopesa los intereses en juego y ceda en alguno de ellos.

Así, encuentran que pese a que la norma acusada en efecto sugiere una limitación al ejercicio de la contradicción en desarrollo del procedimiento

administrativo, no hace ilusoria su garantía, pues los ciudadanos siempre tienen la oportunidad de controvertir las decisiones de fondo de la administración mediante la utilización de los recursos de la vía gubernativa, y además, al hacer uso de esta pueden solicitar la práctica de pruebas. Agregan que en el procedimiento administrativo la regla general supone la improcedencia de recursos respecto de los actos preparatorios o de trámite, dada la posibilidad de oposición respecto de la decisión de fondo, es decir, del acto administrativo definitivo.

Otros intervinientes le dan la razón al demandante y agregan que el respeto estricto por el principio de contradicción impide restringir su ejercicio oportuno. Explican que en materia probatoria lo más importante es lograr que el juez o funcionario practique la prueba para forjar una convicción sobre una situación fáctica que debe incidir en su decisión, así que coadyuvan la solicitud de inexequibilidad.

Problema jurídico

4. Corresponde a la Corte Constitucional determinar si la improcedencia de recursos contra el acto que decide sobre la solicitud de pruebas en una actuación administrativa vulnera el los derecho los derechos de defensa y contradicción, especialmente en lo relacionado con la presentación y controversia de pruebas.

5. Para resolver ese cuestionamiento, la Sala hará referencia (i) al derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en especial, el derecho a aportar y controvertir las pruebas y (ii) la potestad de configuración legislativa en el diseño de los procedimientos administrativos. En ese contexto, abordará el cargo de la demanda.

Antes de iniciar la exposición, sin embargo, la Sala deberá resolver dos aspectos. Primero, se analizará si existe cosa juzgada, debido a que en la sentencia C-610 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) la Corporación se refirió a una demanda contra el mismo aparte normativo demandado en esta oportunidad, contenido en el artículo 40 del CPACA. Segundo, se evaluará la aptitud de la demanda para emitir un pronunciamiento de fondo.

Ausencia de cosa juzgada.

Si bien durante el proceso, ninguno de los intervinientes se refirió a la posible existencia de cosa juzgada constitucional sobre el problema jurídico planteado, el actor sí advirtió que el enunciado normativo que cuestiona fue previamente demandado ante la Corte Constitucional. La Sala constata que en la sentencia C-610 de 2012,⁴ el demandante pretendió la inexequibilidad parcial del artículo 40 del CPACA en un escrito que censuraba exactamente el mismo fragmento normativo que la Sala deberá estudiar en este caso.

⁴ MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

A pesar de ello, no se verifica la existencia de cosa juzgada constitucional, pues en esa oportunidad la decisión de la Corte fue inhibitoria. Ello ocurrió porque el actor cuestionaba la inexistencia del recurso contra el acto que decide pruebas, como si se tratara de la denegación de un recurso judicial, propio del ámbito contencioso administrativo. La ausencia de *certeza*, explicó la Sala Plena, incidía también en la *pertinencia* y *suficiencia* de la demanda, pues la argumentación del actor pasó por alto las diferencias relevantes entre los trámites o actuaciones administrativas y los procesos judiciales.

Un fallo inhibitorio, por definición, implica que la Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la conformidad o inconvención de una norma con la Carta Política y, por lo tanto, no hace tránsito a cosa juzgada. En consecuencia, la sentencia C-610 de 2012⁵ no constituye un obstáculo para abordar el estudio del cargo propuesto en la demanda.

De la aptitud de la demanda.

Uno de los intervinientes,⁶ cuestionó la aptitud de la demanda, pues considera que el actor no cumplió los requisitos argumentativos de *claridad*, *especificidad* y *suficiencia*, necesarios para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse de fondo. Para el ciudadano, el demandante presentó razones de manera breve, sin explicar cómo el enunciado demandado desconoce la Constitución Política y “*sin relación con todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad*”.

El señor Procurador General de la Nación manifestó también dudas sobre la *suficiencia* y *pertinencia* de algunos argumentos presentados en la demanda, aunque sus reparos son de menor entidad, pues señaló que la demanda sí estructura un problema de constitucionalidad. En lo pertinente, el Jefe del Ministerio Público señaló que “[el actor] *no demuestra de qué manera la aparente contradicción entre la posibilidad de aportar, pedir y practicar pruebas vulnera el artículo 29 de la Carta*” y que “*el cargo no cumple con el requisito de pertinencia, ya que introduce razonamientos de orden puramente legal que carecen de relevancia constitucional*”.

Pues bien, de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconvención deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.

La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconvención,

⁵ MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ El señor Nelson Enrique Rueda.

convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser (i) *claras*, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) *ciertas*, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) *específicas*, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) *pertinentes*, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) *suficientes*; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”.⁷

En el asunto objeto de estudio, la Sala estima que la demanda sí cumplió con esas cargas, ya que debe recordarse que la exigencia planteada en la jurisprudencia constitucional para estudiar un problema constitucional se concreta en que el peticionario formule *al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad*. Por ello, en este escenario opera el principio *pro actione*, o a favor de la emisión de un pronunciamiento de fondo, siempre que las falencias de la demanda no resulten insuperables.

En ese marco, la Sala pasa a explicar por qué en este caso sí existe un argumento claro, cierto, específico, pertinente y suficiente:

El actor cuestiona una norma que determina la inexistencia de recursos contra el acto que decide una solicitud de pruebas dentro de la actuación administrativa, contenido normativo que efectivamente corresponde al artículo 40 del CPACA, cumpliéndose el requisito de *certeza*.

Afirma que la inexistencia de ese recurso viola contenidos concretos del artículo 29 de la Constitución. Los derechos a la defensa y contradicción, debido a la imposibilidad de controvertir una decisión que niega el decreto de pruebas. Añade que la posibilidad de aportar pruebas comporta la facultad de actuar oportunamente y considera que no hacerlo en el momento adecuado implica la imposibilidad de una adecuada defensa en las instancias posteriores en que se discuta la legalidad de la actuación. De esa manera satisface los requisitos de *especificidad* y *pertinencia*, pues sus inquietudes no son *vagas* o

⁷ Se sigue de cerca la exposición de la reciente sentencia C-330 de 2013. Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

indeterminadas, ni plantean parámetros de control ajenos a la Constitución Política.

Más aún, su punto de vista genera una duda inicial sobre la presunción de constitucionalidad de la norma demandada pues, de hallarse fundado el cargo, el Legislador habría desconocido uno de los derechos cardinales del Estado constitucional, lo que demuestra la *suficiencia* de la demanda. Y, finalmente, entender esos cuestionamientos no genera dificultad alguna. Resulta notable, al respecto, que todos los intervinientes se pronunciaron sobre el mismo problema jurídico, lo que demuestra *prima facie*, la capacidad de la demanda para transmitir un problema de constitucionalidad con *claridad*.

Ahora bien, las inquietudes del señor Nelson Rueda y la Procuraduría General de la Nación son comprensibles, pues el actor intentó fortalecer ese argumento central (y apto para emitir un fallo de fondo), con una propuesta adicional, relacionada con una contradicción normativa interna que en su concepto se encuentra latente en el artículo 40 del CPACA. Afirmó, en tal sentido, que el Legislador se contradijo al establecer que los interesados pueden solicitar y aportar pruebas sin ningún requisito especial; y prescribir, en la misma disposición, que no existen recursos para controvertir el acto que decida tales solicitudes.

Ese argumento adicional carece de *certeza*, pues no resulta evidente que los dos enunciados normativos (potestad de solicitar y aportar pruebas, de una parte; e imposibilidad de recurrir las decisiones administrativas sobre ese requerimiento, de otra) representen un conflicto normativo. Y aún si se aceptara esa premisa, no resultaría *pertinente*, pues pretende que el Tribunal se encargue de la solución de una (supuesta) antinomia legal, y no de defender la supremacía de la Constitución.

Sin embargo, la Sala deja nota de esa insuficiencia argumentativa considerando que, en alguna medida, condiciona los juicios de constitucionalidad presentados en la demanda. Este aspecto, sin embargo, se verá al abordar el estudio de fondo del cargo.

Finalmente, en contra de lo que sostuvo uno de los intervinientes,⁸ es necesario resaltar que la *claridad, especificidad y suficiencia* de una acusación no riñe con su brevedad. No existe en la jurisprudencia constitucional un requisito de *abundancia argumentativa* como el que propone. Por el contrario, la sencillez expositiva en ocasiones contribuye a la adecuada comprensión de los cargos.

El debido proceso administrativo y la facultad de aportar y controvertir las pruebas.

⁸ El señor Nelson Enrique Rueda.

El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:

“(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”.⁹

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo.¹⁰ Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.¹¹

⁹ C-980 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

¹⁰ La extensión del debido proceso a las actuaciones administrativa constituye una de las notas características de la Constitución Política de 1991. Al respecto, y en un escenario semejante al que debe abordarse en esta decisión, ver la sentencia C-980 de 2010.

¹¹ En la citada sentencia C-980 de 2010, se ahonda en este aspecto: “8. A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos [García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420]. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso. Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso” “3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. || 3.3. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento

Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis.¹²

Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas.¹³ Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías. En la sentencia C-980 de 2010, señaló la Sala Plena:

“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción”¹⁴|| 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: *(i)* ser oído durante toda la actuación, *(ii)* a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, *(iii)* a que la

previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”¹¹.

¹² Ver, sentencias C-096 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), C-1114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynnet. SPV. Clara Inés Vargas Hernández y Manuel José Cepeda Espinosa y AV. Manuel José Cepeda Espinosa), C-980 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-012 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo) y C-016 de 2013 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

¹³ En los considerandos sucesivos, la exposición toma como fundamento, principalmente, las sentencias C-089 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-980/10 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-012 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo). Sin embargo, destaca la Sala que esas consideraciones corresponden a una doctrina pacífica, constante y uniforme sobre el alcance del debido proceso administrativo; sus relaciones y diferencias con el debido proceso judicial.

¹⁴ Sentencia T-653 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.¹⁵

En la sentencia C-089 de 2011,¹⁶ la Corporación profundizó en algunas características del derecho fundamental al debido proceso administrativo, distinguiendo su proyección y alcance en los momentos previos y posteriores de toda actuación:

“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las *garantías previas y posteriores* que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las *garantías mínimas previas* se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las *garantías mínimas posteriores* se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión

¹⁵ C-980/10. En la sentencia C-598/11 complementó la Corte: “El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas (Sentencia T-1263 de 2001). Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados” (Sentencia T-772 de 2003). Refiriéndose también al alcance específico del debido proceso administrativo, en un asunto relativo a la importancia de las notificaciones de los actos administrativos que afectan situaciones particulares y concretas, explicó la Corporación: “Específicamente, el debido proceso administrativo se consagra en los artículos 29, 6 y 209 de la C.P. Y la jurisprudencia lo ha definido como: ‘(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal’ (...) con dicha garantía se busca ‘(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados’. [...] el desconocimiento del debido proceso administrativo, supone también la violación del derecho de acceso a la administración de justicia y transgrede los principios de igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción que gobiernan la actividad administrativa”. [C-012 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo)]

¹⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (Unánime). Estos fueron los problemas jurídicos estudiados: “En primer lugar, si la solidaridad por multas por infracciones de tránsito, entre el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, contenida en el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, es violatoria del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior. En segundo lugar, debe resolver la Sala si la norma que dispone la reducción de las multas por infracciones de tránsito, contenida en el artículo 24 de la misma normativa, es igualmente violatoria del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional”

administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.¹⁷

7. La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos.

En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, *ibídem*.¹⁸ Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública.

Estas consideraciones fueron inicialmente planteadas en la sentencia C-610 de 2012¹⁹ y reiteradas en la sentencia C-640 de 2002,²⁰ a la que se hizo referencia al momento de estudiar la eventual existencia de cosa juzgada constitucional. Por su importancia, se transcriben los apartes centrales de esas decisiones, a pesar de su extensión:²¹

“(...) podría interpretarse la demanda en el sentido que lo que el demandante quiso exponer en su censura fue que resultaba

¹⁷ Ver sentencia C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto. AV. Jaime Araujo Rentería).

¹⁸ Constitución Política. Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. || Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

¹⁹ MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²¹ En la sentencia C-640 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Sala Plena se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del aparte normativo demandado. En esa oportunidad, la demanda planteaba que la inexistencia de recursos contra el *auto* que negaba una solicitud de pruebas en el *procedimiento contencioso* implicaba una violación al debido proceso, en sus facetas de prueba y contradicción.

La Corte consideró que la demanda carecía de *certeza*, al confundir el procedimiento administrativo con el judicial. Y añadió que ese defecto implicaba también ausencia de *pertinencia* y *suficiencia*, pues en virtud de la incomprensión del contenido normativo demandado, el actor basaba sus argumentos exclusivamente en el alcance que la Constitución le otorga al debido proceso judicial. Explicó la Sala que esa diferenciación resultaba indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto en la demanda, porque los fines de la actuación administrativa no son idénticos a los de los procedimientos judiciales, y como consecuencia de ello, el debido proceso administrativo debe satisfacer a la vez las exigencias del artículo 29 (garantías del debido proceso) con que requiere el adecuado ejercicio de la función pública:

contrario al artículo 29 de la Carta que consagra el debido proceso también para las actuaciones administrativas, el que no se previeran recursos para controvertir el acto proferido por una autoridad administrativa en relación con solicitudes probatorias en el marco de una actuación de esta índole. (...) Un planteamiento de esta naturaleza debe partir de la identificación del tipo de procedimiento administrativo de que se trata (general)²², y tomar en cuenta las específicas exigencias que plantea el debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) en conjunción con los principios que rigen la función pública (Art. 209 C.P.), aspectos que claramente no se mencionan en la demanda. (...) Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías mínimas propias del derecho fundamental al debido proceso, son aplicables al procedimiento administrativo (...), también ha advertido sobre las importantes diferencias que existen entre uno y otro procedimiento, derivadas de las distintas finalidades que persiguen.

En este sentido ha indicado que *‘Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso’*²³.

²² El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, introducido por la Ley 1437 de 2011, no solamente establece dos partes con contenidos específicos y diferenciados en las que regula el procedimiento administrativo (Parte Primera), y la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Parte segunda), sino que en su primera parte (Título III) desarrolla varios tipos de procedimientos de índole administrativa: (i) El procedimiento Administrativo General (Capítulo I); El procedimiento administrativo sancionatorio (Capítulo III); y el procedimiento administrativo de cobro coactivo (Título IV).

²³ En la sentencia C-640 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte Constitucional estudió una demanda contra el cuarto inciso del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo de la época (Decreto Ley 01 de 1984). Este artículo disponía que “(...) los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación”. Para el actor, la norma violaba el debido proceso al no prever la notificación personal de un acto administrativo de carácter particular y concreto.

La Corte se refirió entonces con amplitud al alcance del debido proceso administrativo (Después de esos dos párrafos dijo esto: “De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública”). La Corte precisó que resultaba posible interpretar la disposición demandada de dos maneras. La primera, partiendo de su ubicación entre las normas del Código Contencioso Administrativo, permitía concluir que la inscripción se daría al finalizar una actuación administrativa

La imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que este último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso (art. 29) y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública (Art. 209). Al respecto la jurisprudencia de esta Corte señaló: *‘a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad’*.²⁴

De lo expuesto, es posible concluir que (i) el debido proceso se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo y judicial; (ii) está provisto de garantías mínima definidas en la Carta Política y la jurisprudencia constitucional, las cuales deben ser observadas por el Legislador al regular cada procedimiento; (iii) la extensión del debido proceso al ámbito de la administración es una característica de especial relevancia en el diseño constitucional del año 1991, de manera que en todas las actuaciones de las

compleja, cuyas actuaciones ya habría sido notificadas a las partes por los cauces ordinarios. Desde ese punto de vista, no ofrecía problemas de constitucionalidad, pues la notificación de las demás actuaciones permitía al interesado enterarse sobre la decisión de efectuar la inscripción de un acto en el folio de matrícula de un bien inmueble determinado. La segunda posibilidad se derivaba de una interpretación literal de la disposición, considerada aisladamente, es decir, aludía a eventos en los que –hipotéticamente– no existiera actuación administrativa previa. En tales supuestos, afirmó la Corte, debía interpretarse la norma de una manera conforme a la Constitución, asegurando que la administración asumiera la carga de informar sobre el acto a todos los interesados: “... En este caso, la Corte estima que el sólo acto de inscripción realizado por las entidades encargadas de llevar los registros públicos no se puede entender como una notificación personal y que, de cualquier manera, constituye una carga de la Administración Pública ... la de informar, mediante la comunicación de la inscripción, a todos los que en el mismo registro figuren como interesados ... aun en aquellos [casos] regulados por normas especiales, el registro como consecuencia de lo previsto en la ley, en sentencias o providencias judiciales, en otros actos jurídicos o hechos susceptibles de registro conlleva, al momento de realizarse, una carga para la autoridad que hace la inscripción consistente en informar a los que figuren en el registro como personas interesadas o que puedan ser afectadas por dicho registro.” (C-640 de 2002).

²⁴ *Ibidem*.

autoridades públicas debe asegurarse la participación del interesado, y sus derechos de defensa y contradicción; pero (iv), a pesar de ello no es posible trasladar irreflexivamente el alcance de las garantías judiciales a las administrativas porque en el segundo ámbito existe una vinculación a dos mandatos constitucionales, que deben ser armónicamente satisfechos. De una parte, las del artículo 29 Constitucional y de otra parte, las del debido proceso administrativo, definidas en el artículo 209 de la Carta Política (y actualmente desarrolladas por el Legislador en el artículo 3° del CPACA). Por ello, el segundo es más ágil rápido y flexible.

El derecho a aportar y controvertir las pruebas, como componente del derecho fundamental al debido proceso.

El problema jurídico planteado en esta oportunidad atañe al derecho a presentar pruebas, el cual ha sido considerado como un derecho fundamental autónomo, a la vez que una de las garantías del más amplio derecho al debido proceso [C-598 de 2011].²⁵

La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial. En la sentencia C-1270 de 2000,²⁶ la Corporación se refirió al alcance del derecho a presentar y controvertir pruebas, en el escenario de los conflictos propios del derecho laboral:

“3.2. Aun cuando el artículo 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos

²⁵ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa.

²⁶ MP. Antonio Barrera Carbonell.

(arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.

3.3. Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende, hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, resulta razonable que el legislador haya determinado unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas, y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y, además, valorarlas”.

En la sentencia C-537 de 2006 la Corte Constitucional hizo una amplia referencia al alcance del derecho a probar. Aunque la providencia se ocupaba del ámbito penal, donde las garantías judiciales irradian su mayor fuerza normativa, con el propósito de prevenir restricciones injustificadas de la libertad personal, sus consideraciones son relevantes como marco ilustrativo del alcance de este derecho:

“El artículo 29 constitucional consagra el derecho fundamental a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en contra del procesado. Se trata de una de las dimensiones más importantes del derecho de defensa, en el sentido de poder utilizar los medios de prueba legítimos, idóneos y pertinentes y a controvertir la evidencia presentada por los otros sujetos procesales. En tal sentido, la Corte ha considerado que (i) el juez sólo puede condenar con base en pruebas debidamente controvertidas que lo llevan a la certeza de la responsabilidad del procesado²⁷; (ii) se trata de una garantía²⁸ que debe ser respetada en cualquier variedad de proceso judicial o administrativo; (iii) para la validez y valoración de las pruebas deberá garantizarse a la contraparte el escenario para controvertirlas dentro del proceso en el que se pretenda hacerlas valer²⁹; (iv) el funcionario judicial vulnera el derecho de defensa y desconoce el principio de investigación integral, en aquellos casos en los cuales deja de solicitar, o practicar sin una justificación objetiva y razonable, aquellas pruebas que resultan fundamentales para demostrar las pretensiones de la defensa³⁰; (v) en virtud del derecho de contradicción, el procesado tiene derecho a oponer pruebas a aquellas presentadas en su contra, vulnerándose esta garantía

²⁷ Sentencia C-609 de 1996 (MPs. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz. SV. Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y José Gregorio Hernández Galindo).

²⁸ Sentencia C-830 de 2002 (MP. Jaime Araujo Rentería).

²⁹ Sentencia C-798 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil. SPV y AV. Jaime Araujo Rentería).

³⁰ Sentencias T-055 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-442 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell); T-324 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-329 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Hernando Herrera Vergara) y T-654 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

cuando “*se impide o niega la práctica de pruebas pertinentes, conducentes y oportunas en el proceso*”³¹; por otro lado, se refiere a la facultad que tiene la persona para participar efectivamente en la producción de la prueba, “*por ejemplo interrogando a los testigos presentados por la otra parte o por el funcionario investigador*”³² y exponer sus argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba; y (vi) el núcleo esencial del derecho de defensa comprende la posibilidad real y efectiva de controvertir las pruebas.³³

En ese sentido, es posible concluir que la pluralidad de principios del debido proceso administrativo involucra los derechos de defensa y contradicción, ambos con naturaleza y estructura autónoma de derecho fundamental. En tal sentido, en sentencia T-1341 de 2001, la Corte sentenció: “*i.) La efectividad de ese derecho en las instancias administrativas supone la posibilidad de que el administrado interesado en la decisión final que se adopte con respecto de sus derechos e intereses, pueda cuestionarla y presentar pruebas, así como controvertir las que se alleguen en su contra (CP, art. 29), pues, a juicio de la Corte, de esta forma se permite racionalizar el proceso de toma de decisiones administrativas, en tanto que <ello evidentemente constituye un límite para evitar la arbitrariedad del poder público>*”.³⁴

Y, en lo atinente a la estructura probatoria de los procesos judiciales, ha puntualizado:

“2.1.....Parte esencial de dichos procedimientos lo constituye todo lo relativo a la estructura probatoria del proceso, conformada por los medios de prueba admisibles, las oportunidades que tienen los sujetos procesales para pedir pruebas, las atribuciones del juez para decretarlas y practicarlas, la facultad oficiosa para producir pruebas, y las reglas atinentes a su valoración. || 2.2. Aun cuando el art. 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido

³¹ Sentencia T-461 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

³² *Ibidem*.

³³ Sentencia SU-014 de 2001 (MP. Martha Victoria Sáchica Méndez).

³⁴ [Cita del aparte transcrito] Sentencia T-165 de 2001 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso”.³⁵

A continuación, la Sala explicará con más detalle el alcance de la potestad de configuración legislativa en materia de procedimientos administrativos, y los límites que le impone la Constitución Política.

Potestad de configuración legislativa en materia de procedimientos administrativos.

Colombia es un Estado organizado en forma de república democrática (Preámbulo, artículos 1º y 2º CP), que consagra los principios de división de poderes y colaboración armónica (artículo 113 CP), y plantea la creación de leyes por parte del Congreso elegido por voto popular universal, atendiendo a la soberanía del pueblo (artículos 3º y 40 CP). Esas características representan los principios democrático y de separación de funciones, y fundamentan la competencia genérica del Congreso, de *‘hacer las leyes’* o la *cláusula general de competencia del Congreso*, como lo establecen los artículos 150 y 114 de la Constitución Política.³⁶

La competencia general de *hacer las leyes* es amplia, como se desprende de la literalidad de las normas constitucionales citadas, como ocurre en toda república democrática. Tanto las cláusulas relativamente abiertas e indeterminadas de la Constitución, como los espacios ausentes de una regulación superior, otorgan al Legislador un amplio margen de elecciones políticas, susceptibles de ser definidas en discusión democrática. Por esa razón, la Corte Constitucional sostiene, en jurisprudencia uniforme y constante, que el Legislador cuenta con un *amplia potestad de configuración del derecho*, y correlativamente, que el control que se ejerce sobre la constitucionalidad de las leyes parte de un respeto o deferencia hacia las decisiones del Congreso de la República.

Pero Colombia no es solo un Estado democrático y republicano, sino también un Estado constitucional de derecho, organización que puede concebirse como un sistema de garantías de los derechos fundamentales, fundamento y fin último de toda la estructura estatal; y cuya orientación a la satisfacción de un conjunto de principios fundantes persigue también la eliminación de la arbitrariedad en el ejercicio de las funciones de las autoridades públicas, de manera que el amplio margen de configuración del derecho es, en cualquier

³⁵ C-1270 de 2000 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

³⁶ Artículo 114, Inciso 1º: “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.”

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. || 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

caso, un margen y sus contornos están delineados por las normas superiores de la Constitución Política.

Así las cosas, el Legislador tiene la potestad de transformar en leyes de la República sus decisiones políticas, mediante la discusión democrática. Sin embargo, está sujeto al respeto por las normas de la Constitución Política y muy especialmente a asegurar la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales; y corresponde al Tribunal Constitucional evaluar el respeto de esos principios mediante análisis de razonabilidad y proporcionalidad de las decisiones legislativas.

Además de este panorama general sobre la cláusula general del Congreso, existen escenarios específicos en los que la Constitución prevé expresamente la necesidad de un desarrollo legislativo, o incluso establece reserva para el desarrollo de determinados temas, en cabeza del Legislador, lo que excluye la participación de otras autoridades en el desarrollo de esas materias. En esos espacios, el margen de acción del Legislador es aún más amplio, como lo ilustran especialmente los ámbitos tributario y penal.

12. En la misma dirección, la Corporación ha explicado que corresponde al Legislador el desarrollo del debido proceso, mediante la definición legal de las normas que estructuran los procedimientos judiciales y administrativos, ámbito en el que le corresponde establecer su objeto, etapas, términos, recursos, y demás elementos propios de cada actuación. En la sentencia C-598 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV. María Victoria Calle Correa], expresó la Corte:

“Se ha entendido, entonces, que en materia de procedimientos la libertad de configuración posee mayor amplitud que en otros ámbitos, pues así lo disponen los artículos 150 constitucional, numeral 1 y 2, en concordancia con los artículos 29,86,87,228 y 229 constitucionales, que lo facultan para establecer requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, etc., de manera que el Legislador puede regular el derecho de acceso a la administración de justicia pero no tornarlo ilusorio, “razón por la que se exige que las restricciones que en virtud de esa potestad legislativa se lleguen a imponer, deben ser proporcionales frente a este derecho fundamental y al principio constitucional consagrado en el artículo 238, según el cual lo sustancial debe primar sobre lo formal”³⁷.

³⁷ Sentencia C-598/11 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). [Esta citó la C-204/03, C-562 de 1997; C-680 de 1998; C-1512 de 2000; C-131 de 2002; C-123 y C- 204 de 2003. En la sentencia C-089 de 2011, previamente citada, y con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, se expresó: “Esta Corte ha destacado la competencia del Legislador para regular el derecho al debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política, que consagra que es al legislador a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas. || De igual manera, ha preciso la jurisprudencia constitucional que aunque la libertad de configuración del Legislador en esta materia es amplia, esta se

En ese marco, es posible concluir que (i) el Legislador posee una facultad de configuración de procedimientos administrativos de especial amplitud; (ii) dentro de esa potestad se incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos; (iii) la regulación de esos procedimientos no puede desconocer los mínimos expresamente establecidos en la Constitución (artículo 29 y 228) y la jurisprudencia constitucional; (iv) además de esos mínimos, la regulación legislativa debe respetar los principios superiores de la Constitución, aspecto que (iv) corresponde verificar a este Tribunal, cuando así lo requiera fundadamente un ciudadano, y bajo los lineamientos de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Análisis de constitucionalidad de la norma acusada

1. El artículo 40 del CPACA establece las reglas generales sobre el decreto de pruebas en las actuaciones administrativas. Prescribe que podrán aportarse, pedirse y practicarse durante toda la actuación, hasta antes de que se adopte la decisión definitiva. Indica que pueden incorporarse de oficio o a petición de parte, sin requisitos especiales. Y explica que el interesado puede controvertirlas en todo momento, antes de la decisión definitiva.

2. El aparte demandado, y contenido también en el artículo 40 (CPACA) prevé que no podrá ejercerse ningún recurso contra el acto que decida sobre la petición de pruebas, y es ese aspecto el que en concepto del demandante se opone a la Constitución Política, por restringir injustificadamente el debido proceso, en las facetas de defensa y contradicción.

3. En concepto de la Sala, como se afirmó al analizar la aptitud de la demanda, el actor plantea un problema que evidencia una tensión normativa entre diversos principios del orden constitucional. Sin embargo, el adecuado análisis de esa tensión requiere de elementos adicionales a los que presenta en su argumentación y que, en cambio, son aportados por otros intervinientes y la Procuraduría General de la Nación. (Al respecto, ver las consideraciones sobre la aptitud de la demanda, *supra*; pgs. 11-13)

4. En primer término, el actor considera que la inexistencia de recursos en esta etapa del trámite le impide al interesado probar la situación de hecho que condiciona el resultado de la actuación, y que esa limitación es insuperable

encuentra al mismo tiempo limitada por los principios, derechos fundamentales y valores esenciales del Estado constitucional de Derecho, y que el desarrollo de cualquier procedimiento judicial o administrativo se debe ajustar a las exigencias del debido proceso contenido en el artículo 29 Superior. De esta manera, la regulación que realice el Legislador de los diversos procesos judiciales y administrativos se deben ajustar a las garantías sustanciales y formales que exige el derecho fundamental al debido proceso.³⁷ || Y en la providencia C-980 de 2010, también reiterada, y con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se explicó: “Si la notificación por correo no es un mecanismo de comunicación idóneo para vincular al proceso contravencional de tránsito a los sujetos que tengan un interés legítimo para intervenir en el mismo, y si de ella se deriva algún tipo de diferencia de trato. || Seguidamente, pasará la Corte a determinar: Si la sanción por infracción de tránsito puede imponérsele al propietario del vehículo sin haberse establecido previamente su responsabilidad; si tal consecuencia jurídica se deriva de la norma acusada; y de ser así, si dicha regulación se ajusta o no al debido proceso”³⁷.

pues se proyecta en la decisión final y en el conjunto de materias que podrán discutirse en vía jurisdiccional. En otros términos la decisión sobre la práctica de pruebas marcaría el destino del trámite y posiblemente la eficacia de los derechos de la persona inmersa en el trámite administrativo.

Es comprensible que con la pretensión de fortalecer su razonamiento, el actor asuma la crítica de la norma como el cierre definitivo de las oportunidades probatorias. Pero el análisis de constitucionalidad requiere tomar en cuenta *todos los elementos normativos relevantes*, o al menos efectuar un esfuerzo para lograr su incorporación. En ese orden de ideas, es necesario aclarar que si bien la norma impide el ejercicio de recursos en un momento específico de la actuación administrativa, no implica la clausura del derecho a aportar pruebas, ni de la controversia fáctica dentro de esos trámites.

Así, la facultad de aportar pruebas se mantiene en la norma citada (Artículo 40 CPACA) durante toda la actuación, e incluso al momento de ejercer los recursos de reposición o apelación contra el acto definitivo, etapa en que el actor puede discutir la decisión que negó su solicitud de pruebas y las consecuencias que esa determinación produjo en el acto administrativo definitivo. De igual manera, la controversia sobre el material aportado se extiende hasta el momento en que se produzca ese acto definitivo, consideraciones que se desprenden del alcance literal del artículo 40 del CPACA, y que no suponen contradicción alguna con el segmento demandado, como se indicó al analizar la aptitud de la demanda.

Por lo tanto, el aparte acusado del artículo 40, CPACA, no imposibilita o prohíbe el ejercicio de los derechos de aportar pruebas y controvertirlas durante la actuación administrativa, ni se proyecta inevitablemente en las decisiones ulteriores como propone el actor. La norma no elimina los derechos de contradicción y defensa sino que plantea una *restricción* a su ejercicio en un momento específico de la actuación.

5. Ahora bien, las tensiones entre mandatos de la Constitución pueden presentarse no solo entre derechos fundamentales, sino entre estos y otras normas superiores, y así ocurre en esta oportunidad. En primer término, el conflicto involucra, además del debido proceso (Artículo 29 CP), la potestad de configuración legislativa prevista en los artículos 150 y 114 de la Constitución Política, y de especial amplitud en materia de diseño de procedimientos administrativos y judiciales.

En concordancia con lo dispuesto por esos mandatos superiores, la Corporación ha señalado que corresponde al Legislador establecer los recursos que operan en cada procedimiento, así como adoptar la decisión de preservarlos, modificarlos o eliminarlos, y ello implica además el respeto por el *principio democrático*. Es decir, por la soberanía del pueblo para adoptar las normas jurídicas a través de representantes elegidos por vía voto popular.

6. Además, si bien una de las características más destacadas del orden constitucional adoptado en 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa, también ha señalado la Corte que su extensión y aplicación no es idéntica a la que se efectúa en el ámbito judicial. Como se indicó en los fundamentos normativos de esta providencia, ello obedece a dos razones:

6.1. La primera es que el debido proceso judicial se encuentra ligado a la materialización de los derechos, la protección de la Constitución o de la ley; en tanto que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas de diversa naturaleza para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad. Por ello, también ha puntualizado la Corte, la segunda debe ceñirse a la vez a los artículos 29 y 209, Superiores.

Además, (6.2.) los procesos judiciales deben otorgar una respuesta definitiva a los conflictos sociales, en tanto que las actuaciones administrativas son susceptibles de control ante la jurisdicción. Por ello, aunque el debido proceso se aplica en toda actuación administrativa o judicial, en el primer escenario ocurre bajo estándares más flexibles para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración.

7. Así las cosas, si de una parte la disposición acusada restringe los derechos de defensa y contradicción en materia probatoria, en una etapa específica de la actuación administrativa; desde la otra orilla del conflicto, el principio democrático, la potestad de configuración legislativa y los principios de la función pública, sugieren la validez de la regulación demandada. Este tipo de conflictos, de conformidad con la jurisprudencia constitucional deben resolverse mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

La sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) consolidó la metodología del test integrado de este tipo de examen, que involucra el escrutinio de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, bajo distintos niveles de intensidad, en virtud de un análisis sobre el tipo de medida, el alcance de la potestad de configuración legislativa en cada ámbito normativo, y la posible afectación a derechos fundamentales, o a personas y grupos a quienes la Constitución depara un grado reforzado de protección.

8. Dentro de los tres niveles en que puede desarrollarse el test integrado (leve, intermedio y estricto), el examen leve de razonabilidad se limita a establecer la *legitimidad* del fin y la *adecuación* de la medida para alcanzarlo. Ese análisis persigue principalmente la eliminación de la arbitrariedad y el capricho en las regulaciones legislativas. Además, indicó la Corte en el fallo citado que este es el tipo de estudio que debe aplicarse ordinariamente, pues privilegia el principio democrático, e indicó algunos escenarios específicos en los que debería acudir a este tipo de escrutinio, tales como el derecho

tributario o, de manera general, los asuntos relacionados con la política económica³⁸.

Este tipo de escrutinio será el empleado en esta ocasión, tomando en cuenta, de una parte, que el ámbito de regulación al que se refiere es el diseño de procedimientos administrativos, uno de aquellos en los que la Constitución prevé mayor amplitud para las opciones legislativas; y, de otra parte, que las garantías del debido proceso, aunque inexcusables en todos los asuntos en que se definan situaciones jurídicas concretas de los ciudadanos, adquieren cierto grado de flexibilidad en tales procedimientos.

8.1. En concepto de la Corte la medida escogida por el Legislador persigue un fin legítimo desde el punto de vista constitucional. Ese fin consiste en dotar de especial agilidad a las actuaciones administrativas, lo que a su vez se asocia a la satisfacción de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, propios de la función pública. En tanto el artículo 209 los define como los mandatos orientadores de esa actividad, el Congreso de la República puede y debe adoptar medidas en procura de su eficacia. En ese sentido, y en atención al amplio margen de configuración de los procedimientos administrativos con que cuenta el Legislador, la exclusión de recursos en esa etapa del trámite es razonable.

Como se indicó en los fundamentos del fallo, la libertad de configuración materializa también el principio democrático y la soberanía del pueblo que, mediante representantes elegidos por voto popular, definen las reglas legales de carácter general y abstracto que regulan la vida social. A su vez, los principios de la función pública, concebidos como cauces para lograr que las actuaciones administrativas lleguen adecuadamente a su finalidad, permiten al Legislador incidir positivamente en la agilidad y celeridad de los procedimientos, aspectos que llevan a la Corte a asumir un análisis deferente sobre la razonabilidad de la medida objeto de estudio.

8.2. El estudio de idoneidad o adecuación en un test de razonabilidad leve se limita a indagar si potencialmente el medio escogido por el Legislador puede llevar al fin que se propone alcanzar. No corresponde a un estudio del nivel de

³⁸ “En diversas hipótesis la Corte ha optado por aplicar un test leve de razonabilidad, como por ejemplo en ciertos casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias o 3) de política internacional, sin que ello signifique que el contenido de una norma conduzca inevitablemente a un test leve. Por ejemplo, en materia económica una norma que discrimine por razón de la raza o la opinión política sería claramente sospechosa y seguramente el test leve no sería el apropiado. Lo mismo puede decirse, por ejemplo, de una norma contenida en un tratado que afecta derechos fundamentales. En el presente caso, la norma que regula la aplicación de las normas sobre estatuto docente, capacitación y asimilaciones no encuadra en ninguna de estas hipótesis, ya que lejos de versar sobre las mencionadas materias regula aspectos de la carrera docente. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corporación ha aplicado igualmente en tres hipótesis más un test leve de razonabilidad de medidas legislativas: 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional; 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; y 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. El artículo 4º demandado se relaciona con las hipótesis 4 y 6, lo que habla a favor de la aplicación de un test leve de razonabilidad al examen de su constitucionalidad”. (C-673 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

eficacia, ni puede involucrar un análisis de su conveniencia, pues el Tribunal Constitucional no cuenta con las herramientas para pronunciarse sobre esos aspectos, ni debe sustituir al Congreso en la elección política de fines y medios, siempre que estos sean razonables y adecuados.

La exclusión de recursos contra la decisión que resuelve las solicitudes de pruebas durante el trámite administrativo es además *adecuada* para lograr esos fines, pues en un procedimiento que permite al interesado solicitar pruebas durante toda la actuación, sin prever una etapa preclusiva para el efecto, la eventual presentación de recursos contra cada acto administrativo que niegue una prueba implica costos temporales, y hace menos ágil la adopción de las decisiones pertinentes.

Así las cosas, la norma objeto de censura permite que el trámite administrativo se adelante de manera ágil, sin que sea constantemente suspendido o afectado por la discusión sobre la pertinencia, conducencia y utilidad de las pruebas. Y así satisface intensamente los principios de economía, celeridad, eficacia, eficiencia. En otros términos, si *durante toda la actuación pueden solicitarse pruebas*, la interposición sucesiva de recursos contra cada acto que resuelva esas solicitudes atentaría contra la diligencia del procedimiento, y comportaría el empleo de recursos administrativos y temporales considerables.

9. En consecuencia, a la luz del test leve de razonabilidad la medida es *legítima* y *adecuada*, de manera que el actor no logró desvirtuar la presunción de constitucionalidad que la ampara.

10. Con todo, y a manera ilustrativa, la Sala considera pertinente efectuar dos consideraciones adicionales, que permiten conocer de mejor manera el alcance de la tensión constitucional que ha puesto el demandante en conocimiento de la Corte Constitucional.

10.1. Si bien la conclusión del análisis de razonabilidad es suficiente para declarar la exequibilidad del enunciado demandado, resulta relevante para la Sala resaltar también que la alegada restricción al debido proceso, en sus facetas de defensa y contradicción, no tiene el alcance que el demandante le otorga, en virtud de la regulación integral que prevé el CPACA sobre la vía administrativa, y su posterior control jurisdiccional ante la jurisdicción contencioso administrativa.

10.2. La restricción del derecho de defensa y contradicción que comporta la norma cuestionada no es muy intensa pues, aunque no contempla el ejercicio de recursos en un momento procesal específico, no constituye una clausura definitiva de la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las pruebas. Para comprender esta afirmación, debe repararse en el contenido de los artículos 77 y 79 del CPACA, en los cuales expresamente se plantea la opción de solicitar pruebas al momento de ejercer los recursos de reposición y apelación. Además

de ello, el interesado conserva el derecho a recurrir la decisión definitiva mediante los recursos administrativos³⁹.

10.3. Por otra parte, los actos que definan la actuación administrativa son objeto de control judicial. Y un elemento del debido proceso es la motivación de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas, como presupuesto para la erradicación de la arbitrariedad, y para el ejercicio del derecho de defensa. Esta es una de las características del Estado constitucional de derecho, donde los órganos que ejercen funciones públicas no solo deben ceñirse al principio de legalidad, sino que deben explicar la racionalidad y razonabilidad de sus decisiones a la luz de las reglas y principios del sistema jurídico. Por ese motivo, no es aceptable el argumento del accionante, según el cual la motivación carece de sentido en este escenario y priva al interesado de los medios necesarios para el control ante la jurisdicción.

11. En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional declarará exequible la expresión “*contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos*”, contenida en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

DECLARAR EXEQUIBLE la expresión “*contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos*”, contenida en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

³⁹ Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. “**ARTÍCULO 77. REQUISITOS.** Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: (...)

3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.

(...)

ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio”.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente
Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado
No participó en votación inicial
Por excusa justificada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento de voto

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
JORGE IVAN PALACIO PALACIO
A LA SENTENCIA C-034/14**

IMPOSIBILIDAD DE EJECER RECURSOS CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECIDE SOBRE SOLICITUD DE PRUEBAS-Es desproporcionada y afecta los derechos de defensa y contradicción considerados componentes del debido proceso (Salvamento de voto)

POTESTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR Y PRINCIPIO DE CELERIDAD EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-No pueden servir de argumento para desconocer las garantías mínimas propias del debido proceso que también se extiende a las actuaciones administrativas (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA-Garantías (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-9566

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Demandante: Juan José Gómez Ureña

Magistrado Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el respeto que siempre he observado por las decisiones de la Sala, a continuación expondré las razones que me llevan a apartarme de lo resuelto por la mayoría en el asunto de la referencia.

La sentencia de la cual me aparto sostiene que el texto demandado no imposibilita o prohíbe el ejercicio de los derechos de aportar pruebas y controvertirlas durante la actuación administrativa, ni se proyecta inevitablemente en las decisiones ulteriores, como tampoco elimina los derechos de contradicción y defensa sino que plantea una restricción a su ejercicio en un momento específico de la actuación administrativa.

Entendió la Sala que el asunto significaba una tensión entre el derecho al debido proceso y la potestad de configuración legislativa, con énfasis en la

amplitud de esta última en materia de diseño de procedimientos administrativos. En la sentencia se afirma: "*... si de una parte la disposición acusada restringe los derechos de defensa y contradicción en materia probatoria, en una etapa específica de la actuación administrativa; desde la otra orilla del conflicto, el principio democrático, la potestad de configuración legislativa y los principios de la función pública, sugieren la validez de la regulación demandada*".

Es decir, la decisión estuvo fundada en el reconocimiento a la limitación de un derecho constitucional fundamental, como lo es el debido proceso en sus matices de derecho a la defensa, a aportar y a controvertir pruebas, respecto del cual se privilegia la potestad de configuración del legislador, como si ésta no contara con claros y precisos límites constitucionales. La diferencia entre libertad de configuración y potestad de configuración legislativa estriba en que esta última tiene sus límites establecidos en la Carta Política; de no ser así, regresaríamos a la oscura época en que "*toda ley se suponía constitucional, porque era la expresión de la voluntad del pueblo, y el pueblo no legislaba contra sí mismo*".

La transgresión a los derechos de quien ve cercenada la posibilidad de recurrir las decisiones que resuelven sobre la solicitud de pruebas en sede administrativa, no puede ser exculpada a partir de argumentos basados en el poder del parlamento, si se tiene en cuenta que los Tribunales Constitucionales son garantes de los derechos de las personas, aun cuando las mayorías representadas en el cuerpo legislativo pretendan desconocer los valores, principios y reglas consagrados por el constituyente.

La imposibilidad de ejercer recursos contra el acto que decide sobre la solicitud de pruebas es desproporcionada y afecta los derechos de defensa y de contradicción considerados componentes del debido proceso.

La potestad de configuración del legislador así como el principio de celeridad en las actuaciones administrativas, no pueden servir de argumento para desconocer las garantías mínimas propias del debido proceso que también se extiende a las actuaciones administrativas.

Decretar oportunamente una prueba solicitada por quien está legitimado para hacerlo puede evitar a futuro la iniciación de un proceso contencioso administrativo, más aún cuando, como es sabido, el nuevo código de procedimiento administrativo fue elaborado, entre otros, con el propósito de resolver los litigios en sede administrativa y no en sede judicial.

El debido proceso en sede administrativa comprende los derechos de defensa, de contradicción y de controversia probatoria, entre otros, y constituyen límites ante eventuales abusos de la administración, son garantías superiores con aplicación y observancia obligatoria desde la iniciación de todo

procedimiento administrativo, y gravita sobre todos los sujetos que intervienen y resultan afectados por lo que la administración decida.

Por lo anterior, considero contrario a las reglas del debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 superior como derecho fundamental, que se impida al interesado recurrir el acto que resuelve sobre la solicitud de pruebas en sede administrativa.

De esta manera hago explícitas las razones que me llevaron a apartarme de la decisión mayoritaria adoptada por la Sala en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado